



**АРХАНГЕЛЬСКОЕ
ОБЛАСТНОЕ СОБРАНИЕ
ДЕПУТАТОВ**

Законодательным (представительным)
органом государственной власти
субъектов Российской Федерации

пл. Ленина, 1, г. Архангельск, 163000
тел.: (8182) 21-56-13, факс: (8182) 20-03-43
e-mail: duma@aosd.ru

от 29 МАР 2018 № 02.05/8
на № _____ от _____

Направляем Вам постановление Архангельского областного Собрания депутатов от 28 марта 2018 года № 1875 «О законодательной инициативе Архангельского областного Собрания депутатов по внесению проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» с просьбой поддержать данную законодательную инициативу.

Приложение: на 21 л. в 1 экз.

Председатель

В.Ф. Новожилов

Исп. Т.А. Онуфриева
(8182) 21 56 35



**АРХАНГЕЛЬСКОЕ ОБЛАСТНОЕ СОБРАНИЕ ДЕПУТАТОВ
шестого созыва (сорок вторая сессия)**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 28 марта 2018 г. № 1875

О законодательной инициативе Архангельского областного Собрания депутатов по внесению проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации и подпунктом «ц» пункта 2 статьи 23 Устава Архангельской области областное Собрание депутатов ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Внести в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

2. Поручить представление указанного проекта федерального закона при рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации председателю комитета Архангельского областного Собрания депутатов по законодательству и судебно-правовым вопросам Второму Станиславу Алексеевичу, директору правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области Андреечеву Игорю Сергеевичу.

3. Направить проект федерального закона членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Архангельской области и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Архангельской области и рекомендовать им поддержать проект федерального закона.

4. Направить проект федерального закона законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации с просьбой поддержать законодательную инициативу Архангельского областного Собрания депутатов.

5. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель областного
Собрания депутатов



В.Ф. Новожилов

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменения в статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Внести в статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1; 2010, № 1, ст. 1; 2014, № 42, ст. 5615) изменение, дополнив ее частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. В случае, если в настоящем Кодексе не предусмотрена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, по вопросам, находящимся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и урегулированным законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, принятыми в пределах компетенции, определенной федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях может устанавливаться такая административная ответственность. При этом положения законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие данную административную ответственность, подлежат признанию утратившими силу после вступления в силу положений настоящего Кодекса, предусматривающих аналогичную административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.».

Президент
Российской Федерации

В.В. Путин

Москва, Кремль
года

№

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 1.3.1
Кодекса Российской Федерации об административных
правонарушениях»

Подготовка проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – проект федерального закона) обусловлена наличием проблемы, связанной с невозможностью законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливать административную ответственность за нарушения, совершенные в различных сферах государственного и муниципального управления.

1. Складывающаяся судебная практика Верховного Суда Российской Федерации о признании не соответствующими законодательству Российской Федерации и недействующими законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях или отдельных положений таких законов приводит к тому, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вынуждены исключать из законов субъектов Российской Федерации актуальные административные составы.

По мнению Верховного Суда Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные правонарушения, не вправе вторгаться в сферу общественных отношений, регулирование которой составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при наличии по данному вопросу федерального регулирования.

Исходя из такой позиции Верховным Судом Российской Федерации в 2010 – 2017 годах признано не соответствующим законодательству Российской Федерации и недействующим значительное количество административных составов законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

К примеру, Верховным Судом Российской Федерации признаны не соответствующими законодательству Российской Федерации административные составы законов субъектов Российской Федерации, устанавливающие административную ответственность за:

нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований: определения Верховного Суда Российской Федерации от 07 июля 2010 года по делу № 6-Г10-12 (Рязанская область); от 16 марта 2011 года по делу № 71-Г11-3 (Калининградская область); от 14 декабря 2011 года по делу № 64-Г11-36 (Сахалинская область); от 30 мая 2012 года по делу № 81-АПГ12-1 (Кемеровская область); от 13 февраля 2013 года по делу № 43-АПГ12-24 (Удмуртская Республика); от 27 февраля 2013 года по делу № 46-АПГ13-2 (Самарская область); от 28 августа 2013 года по делу № 15-АПГ13-4 (Республика Мордовия); от 11 декабря 2013 года по делу

№ 57-АПГ13-6 (Белгородская область); от 26 февраля 2014 года по делу № 78-АПГ14-3 (Санкт-Петербург); от 22 января 2014 года по делу № 78-АПГ13-23 (Санкт-Петербург); от 24 июня 2015 года по делу № 71-АПГ15-3 (Калининградская область); от 14 октября 2015 года по делу № 38-АПГ15-5 (Тульская область); от 20 апреля 2016 года по делу № 78-АПГ16-4 (Санкт-Петербург); от 27 апреля 2016 года по делу № 57-АПГ16-1 (Белгородская область); от 13 июля 2016 года по делу № 78-АПГ16-6 (Санкт-Петербург); от 31 августа 2016 года по делу № 31-АПГ16-5 (Чувашская Республика); от 07 сентября 2016 года по делу № 38-АПГ16-3 (Тульская область); от 16 ноября 2016 года по делу № 37-АПГ16-6 (Орловская область); от 01 марта 2017 года по делу № 57-АПГ16-8 (Белгородская область); от 15 марта 2017 года по делу № 46-АПГ17-4 (Самарская область); от 15 марта 2017 года по делу № 10-АПГ17-1 (Кировская область); от 31 мая 2017 года по делу № 45-АПГ17-3 (Свердловская область); от 19 июля 2017 года по делу № 36-АПГ17-2 (Смоленская область); от 03 августа 2017 года по делу № 50-КГ17-15 (Омская область); от 11 декабря 2017 года по делу № 45-АПГ17-18 (Свердловская область);

мойку машин вне специально отведенных для таких целей мест: определения Верховного Суда Российской Федерации от 09 февраля 2011 года по делу № 3-Г11-1 (Республика Коми); от 23 марта 2011 года по делу № 64-Г11-8 (Сахалинская область); от 14 декабря 2011 года по делу № 64-Г11-36 (Сахалинская область); от 30 мая 2012 года по делу № 81-АПГ12-1 (Кемеровская область); от 24 июня 2015 года по делу № 71-АПГ15-3 (Калининградская область); от 31 августа 2016 года по делу № 31-АПГ16-5 (Чувашская Республика);

нарушение правил содержания домашних животных: определения Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2011 года по делу № 64-Г11-36 (Сахалинская область); от 30 мая 2012 года по делу № 81-АПГ12-1 (Кемеровская область); от 05 августа 2015 года по делу № 74-АПГ15-15 (Республика Саха (Якутия)); от 04 октября 2017 года по делу № 51-АПГ17-16 (Алтайский край);

нарушение правил содержания скота и птицы: определения Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2014 года по делу № 55-АПГ14-11 (Республика Хакасия); от 07 октября 2015 года по делу № 46-АПГ15-39 (Самарская область);

нарушение порядка использования и распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности: определения Верховного Суда Российской Федерации от 09 июня 2010 года по делу № 57-Г10-6 (Белгородская область); от 23 октября 2013 года по делу № 53-АПГ13-9 (Красноярский край);

несоблюдение требований к обеспечению мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей: определения Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2011 года по делу № 64-Г11-8 (Сахалинская область); от 14 декабря 2011 года по делу № 64-Г11-36 (Сахалинская область); от 30 мая 2012 года по делу № 81-АПГ12-1 (Кемеровская область); от 24 июня 2015 года по делу № 71-АПГ15-3 (Калининградская область); от 31 августа 2016 года по делу № 31-АПГ16-5 (Чувашская Республика);

Федерации от 16 марта 2011 года по делу № 71-Г11-3 (Калининградская область); от 02 ноября 2011 года по делу № 1-Г11-26 (Архангельская область); от 13 марта 2013 года по делу № 64-АПГ13-1 (Сахалинская область); от 20 августа 2014 года по делу № 74-АПГ14-7 (Республика Саха (Якутия)); от 07 октября 2015 года по делу № 46-АПГ15-39 (Самарская область);

изготовление и (или) хранение с целью сбыта спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: определения Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2013 года по делу № 57-АПГ13-6 (Белгородская область); от 15 октября 2014 года по делу № 44-АПГ14-14 (Пермский край); от 19 ноября 2014 года по делу № 55-АПГ14-11 (Республика Хакасия); от 07 октября 2015 года по делу № 46-АПГ15-39 (Самарская область);

нарушение ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции (в том числе запрета на розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков): определения Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 2016 года по делу № 43-АПГ16-17 (Удмуртская Республика); от 02 марта 2016 года по делу № 55-АПГ16-1 (Республика Хакасия); от 09 декабря 2015 года по делу № 15-АПГ15-4 (Республика Мордовия); от 24 августа 2016 года по делу № 33-АПГ16-15 (Ленинградская область); от 01 ноября 2017 года по делу № 51-АПГ17-17 (Алтайский край); от 22 марта 2017 года по делу № 4-АПГ17-4 (Московская область); от 06 февраля 2017 года по делу № 83-АПГ16-17 (Брянская область);

нарушение порядка предоставления в уполномоченный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации по ведению регистра муниципальных правовых актов муниципальных образований информации, подлежащей включению в регистр муниципальных правовых актов муниципальных образований: определения Верховного Суда Российской Федерации от 13 марта 2013 года по делу № 64-АПГ13-1 (Сахалинская область); от 02 ноября 2011 года по делу № 1-Г11-24 (Архангельская область); от 04 июля 2012 года по делу № 72-АПГ12-3 (Забайкальский край);

размещение (стоянку) транспортных средств вне специально отведенных для стоянки мест: определения Верховного Суда Российской Федерации от 23 марта 2011 года по делу № 64-Г11-8 (Сахалинская область); от 14 декабря 2011 года по делу № 64-Г11-36 (Сахалинская область); от 26 июня 2013 года по делу № 5-АПГ13-20 (Москва); от 20 мая 2015 года по делу № 81-АПГ15-3 (Кемеровская область); от 24 июня 2015 года по делу № 71-АПГ15-3 (Калининградская область); от 02 декабря 2015 года по делу № 2-АПГ15-9 (Вологодская область); от 27 апреля 2016 года по делу № 57-АПГ16-1 (Белгородская область); от 31 августа 2016 года по делу № 31-АПГ16-5 (Чувашская Республика); от 16 ноября 2016 года по делу № 67-АПГ16-10 (Новосибирская область); от 16 ноября 2016 года по делу № 93-АПГ16-6 (Магаданская область); от 16 ноября 2016 года

по делу № 37-АПГ16-6 (Орловская область); от 20 февраля 2017 года по делу № 2-АПГ16-26 (Вологодская область); от 01 марта 2017 года по делу № 43-АПГ16-25 (Удмуртская Республика); от 24 мая 2017 года по делу № 80-АПГ17-1 (Ульяновская область); от 24 мая 2017 года по делу № 11-АПГ17-5 (Республика Татарстан); от 31 мая 2017 года по делу № 45-АПГ17-3 (Свердловская область); от 30 августа 2017 года по делу № 78-АПГ17-5 (Санкт-Петербург);

семейно-бытовое дебоширство: определения Верховного Суда Российской Федерации от 09 декабря 2015 года по делу № 44-АПГ15-21 (Пермский край); от 15 марта 2017 года по делу № 10-АПГ17-1 (Кировская область);

нарушение требований к сохранению и использованию объектов культурного наследия: определения Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2011 года по делу № 64-Г11-36 (Сахалинская область); от 05 августа 2015 года по делу № 74-АПГ15-15 (Республика Саха (Якутия));

нарушение в сфере организации транспортного обслуживания населения: определения Верховного Суда Российской Федерации от 11 мая 2011 года по делу № 48-Г11-16 (Челябинская область); от 26 октября 2011 года по делу № 47-Г11-33 (Оренбургская область); от 07 декабря 2011 года по делу № 83-Г11-16 (Брянская область); от 14 декабря 2011 года по делу № 64-Г11-36 (Сахалинская область); от 08 февраля 2012 года по делу № 48-Г12-1 (Челябинская область); от 15 февраля 2012 года по делу № 25-Г12-2 (Астраханская область); от 30 мая 2012 года по делу № 81-АПГ12-1 (Кемеровская область); от 26 марта 2014 года по делу № 9-АПГ14-1 (Нижегородская область); от 25 июня 2014 года по делу № 9-АПГ14-4 (Нижегородская область); от 01 июля 2015 года по делу № 5-АПГ15-23 (Москва); от 15 июля 2015 года по делу № 33-АПГ15-13 (Ленинградская область); от 20 апреля 2016 года по делу № 35-АПГ16-2 (Тверская область); от 02 ноября 2016 года по делу № 35-АПГ16-9 (Тверская область); от 19 апреля 2017 года по делу № 35-АПГ17-4 (Тверская область).

2. Складывающаяся судебная практика Верховного Суда Российской Федерации обусловлена применением установленными статьями 1.3 и 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросу установления административной ответственности.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Частью 1 статьи 1 КоАП РФ определено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 1.3 и пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесено установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а к ведению субъектов Российской Федерации в указанной сфере – установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Законодательство Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные правовые акты тесно взаимосвязаны.

Исходя из природы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, федеральный закон определяет основные принципы правового регулирования отношений в той или иной отрасли, разграничивает полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствующей сфере.

В рамках реализации полномочий, определенных федеральными законами, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, за нарушение требований которых в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях может быть установлена административная ответственность.

3. Суды общей юрисдикции, руководствуясь критериями разграничения полномочий, установленными статьями 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ, принимают решения независимо от того, предусмотрена ли ответственность в КоАП РФ.

В результате реализация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов не обеспечена мерами административного принуждения.

К примеру, по инициативе Президента Российской Федерации на основании обращений органов государственной власти субъектов Российской Федерации принят Федеральный закон от 28 апреля 2009 года № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 71-ФЗ), направленный на недопущение негативного воздействия на здоровье и развитие детей.

Федеральным законом № 71-ФЗ субъекты Российской Федерации наделены полномочиями по определению мер по недопущению негативного

воздействия на здоровье и развитие детей, в том числе мер по недопущению нахождения детей:

на объектах индивидуальных предпринимателей и организаций, нахождение в которых может причинить вред здоровью и развитию детей (например, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе);

в ночное время в общественных местах, в том числе на объектах индивидуальных предпринимателей и организаций, предназначенных для развлечений и досуга, где предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе.

Законами субъектов Российской Федерации за нарушение данных мер в соответствии с Федеральным законом № 71-ФЗ может быть установлена административная ответственность, что прямо закреплено в пункте 8 статьи 14.1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 124-ФЗ). Однако практика правоприменения пункта 8 статьи 14.1 Федерального закона № 124-ФЗ показала невозможность его реализации.

Верховный Суд Российской Федерации признал не соответствующими законодательству Российской Федерации и недействующими административные составы законов ряда субъектов Российской Федерации, предусматривающие административную ответственность за несоблюдение определенных субъектами Российской Федерации мер по недопущению негативного воздействия на здоровье и развитие детей, вследствие того что право субъекта Российской Федерации по установлению указанной административной ответственности абсолютным не является; более того, данное право субъекта Российской Федерации является несостоятельным (определения Верховного Суда Российской Федерации от 02 ноября 2011 года по делу № 1-Г11-26, от 13 марта 2013 года по делу № 64-АПГ13-1, от 20 августа 2014 года по делу № 74-АПГ14-7).

По мнению Верховного Суда Российской Федерации, вопросы недопущения негативного воздействия на здоровье и развитие детей урегулированы прежде всего на федеральном уровне. С учетом этого индивидуальные предприниматели и организации за нахождение детей на указанных объектах должны привлекаться по статьям КоАП РФ. Однако в КоАП РФ аналогичной административной ответственности не предусмотрено. В связи с этим индивидуальные предприниматели и организации, владеющие объектами, нахождение на которых может причинить вред здоровью и развитию детей, а также объектами, предназначенными для развлечений и досуга, и на которых в ночное время присутствие детей недопустимо, не соблюдающие при осуществлении предпринимательской деятельности установленные субъектами Российской Федерации меры по недопущению негативного воздействия на здоровье

и развитие детей и извлекающие при этом прибыль, не привлекаются за это к административной ответственности.

В настоящее время частью 1 статьи 5.35 КоАП РФ установлена административная ответственность только в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних.

Архангельским областным Собранием депутатов вносилась в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) законодательная инициатива, направленная на установление в КоАП РФ административной ответственности за нарушение установленных субъектами Российской Федерации мер по недопущению негативного воздействия на здоровье и развитие детей. Данная законодательная инициатива Государственной Думой отклонена.

Согласно пункту 1 статьи 26.12 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно управляют и распоряжаются имуществом, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также в соответствии с конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 51 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Согласно пункту 5 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Учитывая пункт 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ, субъекты Российской Федерации устанавливают административную ответственность за:

распоряжение объектом нежилого фонда, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации либо муниципальной собственности, без разрешения соответственно уполномоченного органа

исполнительной власти субъекта Российской Федерации и уполномоченного органа местного самоуправления;

использование объекта нежилого фонда, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации либо муниципальной собственности, без надлежаще оформленных документов либо с нарушением установленных норм и правил эксплуатации и содержания объектов нежилого фонда.

По мнению Верховного Суда Российской Федерации, указанная административная ответственность может быть установлена только в КоАП РФ.

Так, в определении от 09 июня 2010 года по делу № 57-Г10-6 Верховный Суд Российской Федерации указал, что использование гражданами, юридическими лицами объектов нежилого фонда, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации либо муниципальной собственности муниципальных образований, осуществляется в соответствии с требованиями, предъявляемыми законодательством Российской Федерации, что обуславливает установление административной ответственности на федеральном уровне.

Аналогичная позиция Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу указана также в других его определениях (к примеру, определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 октября 2013 года по делу № 53-АПГ13-9).

В настоящее время статьей 7.24 КоАП РФ установлена административная ответственность только за нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта, что приводит к безнаказанности лиц, виновных в аналогичных действиях (бездействии) в отношении объектов нежилого фонда, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности.

Согласно пункту 9 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, в том числе полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ законами субъектов Российской Федерации введены административные составы, устанавливающие административную ответственность за нарушение

установленных ими дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции. Однако Верховный Суд Российской Федерации признает такие составы противоречащими законодательству Российской Федерации и недействующими.

Верховный Суд Российской Федерации отмечает, что правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации установлены Федеральным законом № 171-ФЗ. При этом в Федеральном законе № 171-ФЗ право субъектов Российской Федерации устанавливать административную ответственность за нарушение установленных ими дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции не предусмотрено.

Таким образом, в настоящее время отсутствуют правовые возможности для привлечения к административной ответственности лиц, виновных в нарушении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, установленных нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В законах многих субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрены административные составы за нарушение правил содержания домашних животных, в том числе за:

выгул домашних животных в общественных местах, а также их оставление без присмотра их владельцами в данных местах;

вывод собак в общественные места без поводка и намордника, а также за допущение нападения домашних животных на человека, если это не повлекло причинение вреда здоровью человека и (или) его имуществу.

Это обусловлено тем, что указанные административные составы в настоящее время являются актуальными, востребованными.

В настоящее время сложилась судебная практика Верховного Суда Российской Федерации, признающая административные составы законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за нарушение правил содержания домашних животных, не соответствующими законодательству Российской Федерации и недействующими, поскольку данные вопросы имеют федеральное значение и урегулированы на федеральном уровне (определения Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2011 года по делу № 64-Г11-36, от 30 мая 2012 года по делу № 81-АПГ12-1, от 04 октября 2017 года по делу № 51-АПГ17-16 и другие определения Верховного Суда Российской Федерации). При этом в КоАП РФ отсутствует административная ответственность за нарушение правил содержания домашних животных.

26 декабря 2012 года Ивановской областной Думой в Государственную Думу внесен для рассмотрения проект федерального закона № 198013-6

«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий установление административной ответственности за нарушение правил содержания собак и кошек. 21 февраля 2018 года указанный проект федерального закона отклонен депутатами Государственной Думы.

Таким образом, административная ответственность за нарушение правил содержания домашних животных в КоАП РФ отсутствует.

Верховный Суд Российской Федерации, признавая недействующими административные составы законов субъектов Российской Федерации, устанавливающие административную ответственность по вопросам, относящимся к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не учитывает, имеются ли аналогичные административные составы в КоАП РФ.

Это не позволяет привлекать к административной ответственности лиц, нарушивших требования законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принятых в рамках компетенции, определенной федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

4. Подход, возобладавший в судебной практике Верховного Суда Российской Федерации, основанный на буквальном толковании пункта 3 части 1 статьи 1.3 и пункта 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ, не отвечает целям установления административной ответственности. Такой подход обесценивает роль регулятивных норм, содержащихся в нормативных правовых актах Российской Федерации и связанных с ними нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Данные нормы зачастую не обеспечены соответствующими мерами государственного принуждения в виде административной ответственности в случае, когда в КоАП РФ такая ответственность не установлена, а субъекты Российской Федерации ее установить не могут, поскольку это противоречит пункту 3 части 1 статьи 1.3 и пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ.

Указанный подход Верховного Суда Российской Федерации не согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации о праве субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принимать законы в опережающем порядке до принятия соответствующих федеральных законов, а после принятия последних – приводить их в соответствие с федеральными законами.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 04 апреля 1996 года № 9-П отмечает, что Конституция Российской Федерации не препятствует субъектам Российской Федерации до издания федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование

по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения. Однако принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним.

Аналогичная позиция Конституционного Суда Российской Федерации указана в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года № 21-П, от 09 июля 2002 года № 12-П, от 14 апреля 2008 года № 7-П и других постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 08 апреля 2003 года № 110-О, от 08 июня 2004 года № 195-О и других определениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Учитывая данную позицию Конституционного Суда Российской Федерации, можно сделать вывод о праве субъектов Российской Федерации на установление административной ответственности по вопросам, относящимся к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и урегулированным как законодательством Российской Федерации, так и законодательством субъектов Российской Федерации или муниципальными нормативными правовыми актами, при отсутствии соответствующих административных составов в КоАП РФ.

5. Вследствие отсутствия четкого разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в законодательстве Российской Федерации об административных правонарушениях сложились различные подходы к установлению в различных сферах государственного и муниципального управления административной ответственности на федеральном и региональном уровнях.

Так, Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) урегулированы вопросы организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль осуществляются уполномоченными должностными лицами соответственно федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, их должностные лица в случае ненадлежащего исполнения соответственно функций, служебных обязанностей, совершения противоправных действий (бездействия) при проведении проверки несут

ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 19 Федерального закона № 294-ФЗ).

Юридические лица, их руководители, иные должностные лица или уполномоченные представители юридических лиц, индивидуальные предприниматели, их уполномоченные представители, допустившие нарушение требований Федерального закона № 294-ФЗ, необоснованно препятствующие проведению проверок, уклоняющиеся от проведения проверок и (или) не исполняющие в установленный срок предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля об устранении выявленных нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 2 статьи 25 Федерального закона № 294-ФЗ).

Несмотря на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на федеральном, региональном и местном уровнях административная ответственность за нарушения, допущенные в ходе такого контроля (надзора), предусмотрена только в КоАП РФ, а именно в:

статье 19.4 КоАП РФ – за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль;

статье 19.4.1 КоАП РФ – за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа муниципального контроля;

статье 19.5 КоАП РФ – за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль;

статье 19.6.1 КоАП РФ – за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле;

статье 19.7 КоАП РФ – за непредставление сведений (информации) при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Иной подход в части установления административной ответственности на федеральном и региональном уровнях применен в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

В КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (статья 5.63).

Частью 1.1 статьи 5.63 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение должностным лицом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, осуществляющего исполнительно-распорядительные полномочия, порядка предоставления государственной услуги в случае, если нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением данной государственной услуги, осуществляется нормативными правовыми актами Российской Федерации, повлекшее непредоставление государственной услуги заявителю либо предоставление государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 5.63 КоАП РФ, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Из формулировки части 1.1 статьи 5.63 КоАП РФ следует, что данной нормой не установлена административная ответственность за нарушение указанными должностными лицами порядка предоставления государственной услуги в случае, если нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением данной государственной услуги, осуществляется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации или муниципальными нормативными правовыми актами, повлекшее непредоставление государственной услуги заявителю либо предоставление государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 5.63 КоАП РФ, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

С учетом этого пунктом 1.2 плана выполнения мероприятий по достижению показателей, указанных в пункте 1 и подпункте «е» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», утвержденного Заместителем Председателя Правительства

Российской Федерации – Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации 24 сентября 2012 года № 5148п-П16, органам государственной власти субъектов Российской Федерации поручено внести изменения в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в целях установления ответственности за нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, предусмотренного Федеральным законом от 28 июля 2012 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна».

Подкомиссией по вопросам повышения качества оказания государственных услуг и мониторинга реализации поэтапных планов выполнения мероприятий, содержащих ежегодные индикаторы, обеспечивающие достижение целевых показателей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», при Правительственной комиссии по проведению административной реформы (далее – подкомиссия) высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) рекомендовано обеспечить завершение работы по внесению изменений в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в целях установления административной ответственности за нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг (пункт 4 раздела II протокола заседания подкомиссии от 08 августа 2013 года № 3, пункт 3 раздела V протокола заседания подкомиссии от 29 января 2014 года № 5).

В связи с этим законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение должностным лицом исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления муниципального образования, осуществляющего исполнительно-распорядительные полномочия, порядка предоставления соответствующей государственной или муниципальной услуги в случае, если нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением соответствующей государственной или муниципальной услуги, осуществляется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации или муниципальными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, повлекшее непредоставление соответствующей государственной или муниципальной услуги заявителю либо предоставление соответствующей государственной или муниципальной услуги заявителю с нарушением установленных сроков, за исключением случаев, предусмотренных КоАП РФ, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Как было указано выше, в настоящее время в КоАП РФ отсутствует административная ответственность за распоряжение объектом нежилого фонда, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации либо муниципальной собственности, без разрешения соответственно уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и уполномоченного органа местного самоуправления, а также за использование такого объекта без надлежаще оформленных документов либо с нарушением установленных норм и правил эксплуатации и содержания данного объекта.

Вместе с тем с 2013 года статьей 7.13 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации независимо от категории историко-культурного значения таких объектов, то есть в отношении объектов культурного наследия федерального, регионального и местного (муниципального) значения. До этого времени указанная статья применялась только в отношении объектов культурного наследия федерального значения.

Таким образом, в настоящее время отсутствует единство подходов при установлении административной ответственности в КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации с учетом разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере административных правонарушений.

6. В целях урегулирования рассматриваемой проблемы проектом федерального закона предлагается внести изменение в КоАП РФ, согласно которому в случае, если в КоАП РФ не предусмотрена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, по вопросам, находящимся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и урегулированным законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, принятыми в пределах компетенции, определенной федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях может устанавливаться такая административная ответственность.

При этом положения законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие данную административную ответственность, подлежат признанию утратившими силу после вступления в силу положений КоАП РФ, предусматривающих аналогичную административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» положения федерального закона в случае принятия предлагаемого проекта федерального закона должны вступить в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



В.Ф. Новожилов

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 1.3.1
Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» не потребует увеличения расходов федерального бюджета.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



В.Ф. Новожилов

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



В.Ф. Новожилов